

Tilburg University

Rechtsstatelijke reacties op het regeerakkoord

Adams, Maurice

Publication date:
2017

Document Version
Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

Citation for published version (APA):

Adams, M. (null). (2017). Rechtsstatelijke reacties op het regeerakkoord: De Grondwet in het regeerakkoord - Drie aandachtspunten., . <https://www.nederlandrechtsstaat.nl/forum/id251/05-12-2017/rechtsstatelijke-reacties-op-het-regeerakkoord-7-de-grondwet-in-het-regeerakkoord-drie-aandachtspunten.html>

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Grondwet – Regeerakkoord – Rechtsstaat

Drie aandachtspunten

Maurice Adams*

Wie de term ‘Grondwet’ als zoekterm hanteert, constateert dat het begrip, of een variant daarop, in het regeerakkoord ongeveer tien keer voorkomt.¹ In het regeerakkoord 2012 was dat één keer het geval, en in 2010 twee keer. Alleen al dat verschil wijst op een breuk met het verleden.

In het jongste regeerakkoord luidt de meest algemene frase over de Grondwet als volgt:

“Een herkenbaar Nederland in een sterke internationale inbedding. In een herkenbaar Nederland zijn onze taal, onze vlag, ons volkslied, onze herdenkingen en onze grondwet geen symbolische relictten uit het verleden, maar tekenen van de trots, vrijheden, rechten en plichten die horen bij Nederland, het Nederlanderschap en onze democratische rechtstaat. We moeten ze blijven onderhouden, delen en doorgeven, aan elkaar en aan nieuwkomers.” (p. 2).²

Samen met andere objecten en activiteiten worden de Grondwet en de democratische rechtsstaat ingezet als middel ter bevordering van nationale trots, als iets dat hoort bij Nederland en het Nederlanderschap. Zoals ook de Nederlandse vlag. De Nederlandse vlag treffen we inmiddels in de Tweede Kamer aan, en daar was na dit regeerakkoord natuurlijk geen ontsnappen meer aan.³

Twee interpretaties dienen zich met betrekking tot de vlag aan, en beide kunnen volgens mij doorgetrokken worden naar de Grondwet. De eerste interpretatie werd mooi onder woorden gebracht door Hans Goslinga.⁴ Hij stelt dat de vlag tot uitdrukking brengt dat ‘democratie geen uniformiteit vereist’ (zoals Obama al bij zijn afscheidsspeech zei): gedeeld burgerschap in verscheidenheid dus, in het

* Maurice Adams is gewoon hoogleraar Encyclopedie van het recht, en tevens hoogleraar Democratie en Rechtsstaat (leerstool vfonds), beide aan Tilburg University. Dit is de tekst van een inleiding op een studiedag op 5 december 2017, over regeerakkoord en rechtsstaat.

¹ Het woord ‘rechtsstaat’, eventueel in combinatie met ‘democratische’ komt zes keer voor.

² www.kabinetsformatie2017.nl/documenten/publicaties/2017/10/10/regeerakkoord-vertrouwen-in-de-toekomst

³ Alleen de Partij voor de Dieren zag er niets in.

⁴ In zijn column in Trouw op 19 november jongstleden: “De vlag in de Tweede Kamer is het begin van het einde van de giftige polarisatie.”

volle besef dat discussie en stevig debat erbij horen. En dit om te komen tot de 'nobele' compromissen die in de politiek – en ook elders overigens - uiteindelijk altijd moeten worden gesloten. Schurend, en met vallen en opstaan, dat wel, maar desondanks bewerkstelligd door pragmatische democraten. De kracht van een democratie zit dan in de vitaliteit van het proces, en niet in het bereiken van de perfecte samenleving. Een democratie is in deze opvatting dus ook het diep doorleefde alternatief voor een bloedige burgeroorlog, met pluralisme als noodzakelijke voorwaarde.⁵ Net als de Nederlandse vlag staat de Grondwet voor pluriformiteit, want wat Goslinga onder woorden brengt wordt daarin juridisch verankerd.

Het is de vraag of de voorstanders van de vlag in de Tweede Kamer Goslinga zullen volgen. Bas Heijne, en dat is de tweede interpretatie, stelt dat de plaatsing ervan – overigens achter het spreekgestoelte van voorzitter Khadija Arib, die de Nederlandse én Marokkaanse nationaliteit heeft! - het welhaast natuurlijke gevolg is van de discussie over de gewone Nederlanders, die in hun "verlangen naar gemeenschap worden gedwarsboomd door niet-gewone, niet-normale Nederlanders."⁶ (de H.J. Schoo-lezing door Buma parafraserend). De vlag brengt dan maatschappelijk onbehagen tot uitdrukking, die politiek wordt toegeëigend.

Het onbehagen mag geen enkele politicus negeren, en als het dat is waar we naar verwijzen wanneer we het hebben over de 'gewone' of 'normale' Nederlander, dan zal ik daar niet schamper over doen. Maar of het tweede - de politieke toe-eigening van dat onbehagen - wenselijk is, is de vraag. Ik kom er zo dadelijk op terug. Eerst nog wat meer over de Grondwet.

Wat me nog steeds verrast, nadat ik in 2007 aan de Tilburgse universiteit arriveerde na vele jaren aan Vlaamse universiteiten te hebben doorgebracht (ik ben overigens een volbloed gewone Nederlander), is dat de Grondwet vaak niet eens voorwerp van discussie is op plaatsen en momenten waar dat bij uitstek het geval zou moeten zijn. In ieder geval lijkt in het politieke en het maatschappelijke leven de Grondwet vaak ten hoogste als achtergronddocument te fungeren (muurbloempje⁷); ver verwijderd van de alledaagse praktijk en weinig betrokken in ons denken over de inrichting van de samenleving en de oriëntatie daarvan. "In Den Haag is er bijna geen politicus te vinden die een debat zou willen winnen of verliezen op de grond dat een in het geding zijnde besluit al dan niet in strijd met

⁵ In de erkenning van dat pluralisme zit ook de onlosmakelijke band tussen democratie en rechtsstaat.

⁶ 'Vlag', NRC, 4 & 5 november, p. 2.

⁷ S.W. Couwenberg, "De grondwet als bron van normativiteit en identiteit", *Civis Mundi* 3/4 2003, p.127.

de Grondwet zou zijn.”⁸ Buiten de betrekkelijk kleine kring van constitutionele specialisten en rechtsstatelijk geoccupeerde juristen, lijken er inderdaad slechts weinigen te zijn die zich uitdrukkelijk als hoeder van de Grondwet begrijpen, ook in de schoot van de organen die daar bij uitstek voor zijn aangewezen, namelijk: de regering en Staten-Generaal gezamenlijk.⁹ En vandaar dat de discussie over de dubbele nationaliteit van een bewindspersoon, maar heel magertjes via de route van artikel 3 van de Grondwet wordt gevoerd.¹⁰ Deze keer was minister Ollongren, die tevens een Zweeds paspoort heeft, lijdend voorwerp.¹¹ Blijkbaar zijn we maatschappelijk zó prudent dat we aan onze Grondwet weinig aandacht menen te hoeven besteden. En inderdaad, waar zouden we ons ook druk over maken: Nederland is weliswaar soms wat constitutioneel onachtzaam, maar globaal genomen zijn we toch democratisch evenwichtig?¹²

Ik zie dat wat anders, en in mijn regeerakkoord had ik wat dit aangaat de nadruk gelegd op in ieder geval drie, onderling met elkaar verbonden aspecten. In de eerste plaats had ik dus gewezen op het belang van constitutionele kennis. Illustratief was een recente briefwisseling in NRC, waar de ene scribent de Grondwet een ratjetoe noemde die compromis op compromis stapelt en wollig is, en waar zelfs de scheiding tussen kerk en staat niet in zou zijn terug te vinden. Dat van het compromis en de wolligheid is invoelbaar, en de kracht van onze Grondwet zit daardoor misschien wel meer in de structuur die het geheel te bieden dan in de onderlinge bepalingen. Een andere schrijver wees er echter terecht op dat de scheiding van kerk en staat wel degelijk constitutioneel is verankerd, maar voortvloeit uit de vrijheid van godsdienst (artikel 6) in samenlezing met het gelijkheidsbeginsel (artikel 1). Maar om dat duidelijk te

⁸ L.F.M. Besselink, “Constitutionele klimatologie”, *Nederlands Juristenblad* 1998, p. 212.

⁹ M. Adams, “Constitutionele geletterdheid voor de democratische rechtsstaat”, *Nederlands Juristenblad* 2013, p. 1110-1118.

¹⁰ “Alle Nederlanders zijn op gelijke voet in openbare dienst benoembaar.” Hierover E.M.H. Hirsch Ballin, “Commentaar op artikel 3 van de Grondwet”, in E.M.H. Hirsch Ballin en G. Leenknecht (red.), *Artikelsgewijs commentaar op de Grondwet*, webeditie 2017 (www.Nederlandrechtsstaat.nl).

¹¹ In de recente geschiedenis gingen in ieder geval Nebahat Albayrak (staatssecretaris van justitie, 2007; Nederlandse en Turkse nationaliteit), Ahmed Aboutaleb (staatssecretaris van sociale zaken en werkgelegenheid, 2007; Nederlandse en Marokkaanse nationaliteit) en Marlies Veldhuijzen van Zanten-Hyllner (staatssecretaris van volksgezondheid, 2010; Nederlandse en Zweedse nationaliteit) haar voor. Het moet gezegd, in het geval van minister Ollongren heeft de minister-president wel gewezen op artikel 3 van de Grondwet, maar een en ander werd niet door de pers opgepikt. Zie het verslag van de 17^e vergadering van de Tweede Kamer, op donderdag 2 november 2017.

¹² “Gezegd zij het land dat kennelijk een zo vaste institutionele orde kent dat de Grondwet er geen gewoon mens interesseert.” W.J. Witteveen, “Hoe instructief moet de Grondwet zijn?”, *Socialisme en Democratie* 11/2008, p. 54 (Witteveen omarmde die opvatting zelf overigens niet).

maken moet je natuurlijk wel goede docenten hebben!¹³ Daarbij gaat het natuurlijk niet alleen om kennis van de details, maar wel om die Grondwet boven water te krijgen als één van de pilaren die het geheel stutten, en om het constitutionele domein ontwikkelingsmogelijkheden te bieden.

Van constitutionele normen moeten we geen overspannen verwachtingen hebben, ze zijn althans geen wondermiddel. Maar betekenisloos zijn ze ook niet. Laten we onszelf dus de kans bieden om beter in te zien dat aan democratische en rechtsstatelijke waarden, zoals normatief verankerd in de Grondwet, juridisch en maatschappelijk een bijzondere status toekomt. We positioneren die waarden en normen dan middenin het politieke en maatschappelijke debat. Daardoor kunnen we laten zien dat de belangen die ermee verbonden zijn, verder reiken dan wat veelal slechts binnen het kader van een specifieke casus wordt bediscussieerd. Nog meer de nadruk leggen op het belang van constitutioneel onderhoud, onder meer door middel van kennisbevordering, was een goed begin geweest.¹⁴

En in het verlengde daarvan had ik in de tweede plaats duidelijk gemaakt dat de Grondwet niet alleen gaat over grondrechten en vrijheden, maar er op gewezen dat we de aandacht meer dan ooit tevens moeten gaan richten op de vraag onder welke voorwaarden instituties, die veelal ook door de Grondwet worden verankerd, een betekenisvolle rol vervullen in het faciliteren van het spanningsveld tussen democratie - voor nu even al te kort door de bocht begrepen als meerderheidswil - en rechtsstaat - een term die dan staat voor onder meer bescherming van fundamentele rechten. Daarbij denk ik vooral aan de rechterlijke macht, maar ook aan Hoge Colleges van Staat zoals de Raad van State of Eerste Kamer, en aan audits en evaluaties door rekenkamers en ombudspersonen. In ieder geval zijn het de instituties die roekeloze besluitvorming moeten temperen door aan wederzijdse grensbewaking te doen (*checks and balances*), die moeten bemiddelen tussen continuïteit en verandering, en die de vitale waarden van democratie én rechtsstaat moeten waarmaken. Desondanks zijn het juist die instituties, vermaledijd elitair als ze zijn, die onder vuur worden genomen (niet alleen door filibusters). Maar als de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht is ondergraven door toedoen van schamperende politici, om maar één voorbeeld te geven, zal het op termijn moeilijk blijken fundamentele rechten te garanderen.¹⁵

¹³ Zie NRC, 16 november 2017, p.17 (de scribent voegde er 'verstandige ouders' aan toe).

¹⁴ De voorbeelden van Polen, waar de grondwet onder meer buiten spel wordt gezet door veranderingen in lagere wetgeving, en Hongarije, waar een *illiberal democracy* tot stand is gekomen door grondwetwijziging, vormen een bevestiging van het belang van kennis van de grondwet en van het serieus nemen ervan.

¹⁵ En hetzelfde is dan het geval voor wat betreft de wijze waarop EVRM en EHRM door politici als respectievelijk keurslijf en 'buitenlandse mogendheid' worden neergezet.

Welke interpretatie van de vlag de juiste is, die van Goslinga of Heijne, kan ik niet met zekerheid zeggen. Als het regeerakkoord het interpretatieve materiaal zou bieden voor de woorden van columnisten, dan blaast het warm en koud tegelijk: reeds op de eerste pagina wordt gesteld dat politiek moet gaan over “Nederland én Nederlanders” (en minder over cijfers en Den Haag), en dat er sprake is van een “gevoel van onbehagen en vervreemding in ons land.” Ook een “herkenbaar en veilig thuis” wordt op dezelfde eerste pagina niet zo subtiel gekoppeld aan de problematische integratie van nieuwkomers; er is in die context tevens sprake van “vervreemding”. Maar ook lezen we het een en ander over het belang van tolerantie en gelijkwaardigheid, ongeacht geslacht, seksuele geaardheid of geloof. “Tolerantie naar andersdenkenden is de norm, en kerk en staat zijn gescheiden.” (p. 19).¹⁶ En verder: “Succesvolle integratie vereist zowel het nemen van eigen verantwoordelijkheid, als een samenleving die iedereen de kans biedt zijn talenten te ontplooien. Meedoen dus. Door de taal te leren, aan het werk te zijn, actief deel te nemen aan onze samenleving en de Nederlandse vrijheden en gelijkheden - verankerd in onze Grondwet - te respecteren.” (maar dan zijn wel al bij p. 54!).

Het is dubbelzinnigheid troef.

Is er nu sprake van een onconstitutioneel regeerakkoord? Ach, dat zijn grote woorden. Maar spannen doet de dubbelzinnigheid wel een beetje, precies op de ondergrens van de erkenning van pluralisme. Er wordt mee gespeeld. Fraai is dat niet. Zelf had ik er voor gekozen, en dat was mijn derde aandachtspunt geweest, *ondubbelzinnig* duidelijk te maken dat regeerakkoorden van voorbijgaande aard zijn, maar dat onze Grondwet nog even blijft. En dat eenieder die zich de Grondwet toe-eigent als middel voor politieke actie, bijvoorbeeld in de zin zoals door Heijne aangegeven, de diepere betekenis ervan uit het vizier dreigt te verliezen.

Laat me toch maar aansluiten bij de lezing van Goslinga (‘optimism is a moral duty’!), en voor het voetlicht brengen dat vlag én Grondwet symbool staan – symbool zouden moeten staan – voor onvermijdelijk pluralisme, in het volle besef dat de democratische heilstaat niet voor deze wereld is. Democratie vereist inderdaad geen uniformiteit, en de Grondwet faciliteert juist dat inzicht. Dat is een verlossend inzicht.

En daarmee is de cirkel rond. Dat ook de Grondwet voorwerp van discussie aan het worden is, neem ik als een teken van vitaliteit die wijst op betrokkenheid en

¹⁶ Om te vervolgen met het inzicht dat alle scholieren daarom het volkslied moeten leren zingen (en moeten leren contextualiseren).

engagement. Laten we het momentum vasthouden, en daar ook vandaag een mooie wending aan geven.